

Cooperación Técnica

I. Información Básica de la CT

▪ País/Región:	CHILE
▪ Nombre de la CT:	Apoyo al Fortalecimiento del Programa de Concesiones en Chile, y lecciones aprendidas para América Latina y el Caribe
▪ Número de CT:	CH-T1285
▪ Jefe de Equipo/Miembros:	Suarez Aleman, Ancor Líder del Equipo; Astesiano, Gaston Jefe Alterno del Equipo de Proyecto; Astorga, Ignacio Jose (SCL/SPH); Mendoza Benavente, Horacio (LEG/SGO); Serebrisky, Tomas Sebastian (INE/INE); Alvarez Pagliuca, Claudia Patricia; Astesiano, Gaston; Castrosin, Maria Pilar; Enrique Dominguez; Melisa Gonzalez Bustos; Pereira Dos Santos, Pablo; Suarez Aleman, Ancor
▪ Taxonomía:	Apoyo al Cliente
▪ Operación a la que la CT apoyará:	.
▪ Fecha de Autorización del Abstracto de CT:	4 Oct 2022.
▪ Beneficiario:	Dirección General de Concesiones de Chile
▪ Agencia Ejecutora y nombre de contacto:	Inter-American Development Bank
▪ Donantes que proveerán financiamiento:	OC SDP Ventanilla 2 - Crecimiento Económico(W2F)
▪ Financiamiento solicitado del BID:	US\$500,000.00
▪ Contrapartida Local, si hay:	US\$0
▪ Periodo de Desembolso (incluye periodo de ejecución):	36 meses
▪ Fecha de inicio requerido:	Noviembre 2022
▪ Tipos de consultores:	Consultores Individuales y Firmas
▪ Unidad de Preparación:	VPC/PPP-Unidad de Asociación Publico-Privada
▪ Unidad Responsable de Desembolso:	VPC/PPP-Unidad de Asociación Publico-Privada
▪ CT incluida en la Estrategia de País (s/n):	N
▪ CT incluida en CPD (s/n):	N
▪ Alineación a la Actualización de la Estrategia Institucional 2010-2020:	Inclusión social e igualdad; Capacidad institucional y estado de derecho; Sostenibilidad ambiental; Igualdad de género

II. Objetivos y Justificación de la CT

2.1 **Breve contexto del programa de Concesiones en Chile:** Tradicionalmente, Chile se ha situado como el principal país de la región a la hora de generar un entorno regulatorio e institucional estable para el desarrollo de esquemas de Asociación Público-Privadas (APP) en los sectores de infraestructura económica y social. De acuerdo con el [Infrascopio 2021/2022](#) (BID, The Economist Impact, 2022), Chile tiene un entorno sólido y propicio para las APP, y lidera junto a Brasil el ranking regional que evalúa la capacidad de los países para implementar APP eficientes y sostenibles. Chile publica su primer Ley de Concesiones en 1991; a partir de esa fecha y, hasta 2017, presenta enmiendas que la fortalecen con una mejor política de ejecución y coordinación, transparencia en la asignación de riesgos y modificaciones contractuales. El marco regulatorio establece algunas de las reglas más completas y transparentes de la región para los contratos de APP, incluidos los procedimientos para la adjudicación de contratos, la renegociación y terminación de contratos, la asignación de riesgos, la resolución de disputas y la compensación por actos de autoridad gubernamental,

entre otros. Las entidades públicas involucradas en el proceso de APP son independientes y efectivas, y demuestran las mejores prácticas de supervisión y presentación de informes de contratos de su clase. Los sólidos mercados de capitales locales de Chile también ofrecen financiamiento a largo plazo líder en la región para concesiones, con riesgos muy bajos relacionados con acciones regulatorias o gubernamentales. Por tanto, las buenas prácticas del esquema chileno van más allá de los marcos regulatorios e institucionales, permeando en una adecuada preparación de proyectos y financiamiento de estos, esquemas de gestión de riesgos, y sistemas de evaluación de desempeño e impacto punteros en la región (aún con margen de mejora).

- 2.2 Áreas de mejora al marco chileno de concesiones – sostenibilidad e impacto social a lo largo del ciclo de proyectos (preparación, financiamiento, evaluación):** a pesar de la posición aventajada de Chile en cuanto al desarrollo de concesiones, y su amplia experiencia a lo largo de más de tres décadas, las necesidades del país crecen, los desafíos de la colaboración público-privada se acentúan, y resulta necesario reforzar e innovar tanto los procesos de preparación de proyectos, como el financiamiento de estos, así como su evaluación – y todo ello desde dos enfoques claros: el de sostenibilidad, e impacto social (cómo equiparar a Chile a los mejores estándares internacionales en la materia). El reciente diagnóstico del [Infrascopio](#) 2021/2022 muestra la necesidad de reforzar el programa chileno de concesiones en tres áreas interrelacionadas: A) preparación de proyectos sostenibles – destacando aspectos relacionados a la inclusividad social, participación ciudadana, gestión ambiental y predial; B) financiamiento sostenible de proyectos – destacando la necesidad de explorar alternativas de financiamiento sostenible, a través de (entre otros) bonos verdes y sociales (esto es, sostenibles), y la aplicación de certificaciones internacionales de sostenibilidad; y C) evaluación de proyectos con foco particular en el análisis de impacto social (ex post) y el cumplimiento de objetivos de desarrollo sostenible – que permita comunicar de forma efectiva a la población los resultados y beneficios de los programas y proyectos implementados.
- 2.3 La oportunidad que presenta la exitosa experiencia de Concesiones en Chile para contribuir a la agenda de desarrollo de América Latina y el Caribe:** América Latina y el Caribe (ALC) presenta una importante brecha de infraestructura, tanto en términos de cantidad, como calidad, sostenibilidad y eficiencia. Las necesidades del sector,¹ unidas al complejo contexto macroeconómico y fiscal,² obligan al Sector Público a buscar soluciones

¹ De acuerdo con cálculos del BID (2020), cada dólar invertido en infraestructura puede generar hasta dos dólares del PIB. Los beneficios de invertir adecuadamente son cuantiosos, así como lo son los costes de no hacerlo: no ampliar o mantener adecuadamente los stocks de capital de las economías puede llegar a costar a ALC hasta 15% del crecimiento del PIB, incrementando la desigualdad al afectar en mayor medida a los más pobres (BID, 2019). Antes de la pandemia, la región había hecho un importante esfuerzo en inversión en infraestructura, aunque insuficiente, ineficiente, e insostenible – los recursos siguen siendo muy inferiores a las necesidades de infraestructura y sus servicios. Cálculos del BID (2021) muestran cómo la región incrementar más de un 70% la inversión, de 1,8% del PBI al 3,12%, para cerrar las brechas y cumplir con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Asimismo BID (2019) muestra cómo la Región malgasta la mitad de los recursos públicos empleados en el desarrollo infraestructura pública. El potencial efecto multiplicador de la inversión en infraestructura se ve fuertemente condicionado a la eficiencia de dicha inversión, cuestionando su capacidad como estímulo inmediato a la economía. En este sentido, los esquemas de Asociación Público-Privada pueden resultar una excelente manera de promover un desarrollo eficiente e innovador de la infraestructura económica y social, dando respuesta a esta problemática. La insuficiente e ineficiente inversión en infraestructura pública en la región se encuentra ahora ante un escenario crítico, acompañado de una mayor incertidumbre, coste de oportunidad de los recursos públicos más alto (mayores necesidades corrientes), y una mayor debilidad fiscal debido a la crisis generada por la COVID-19, que acentúa las debilidades estructurales del sector. El corto y medio plazo a partir de la crisis sanitaria generada por la pandemia ha generado la necesidad de cubrir fuertes demandas por gasto corriente en áreas de salud, asistencia a grupos vulnerables y fortalecimiento de la red de protección económica. Ello necesariamente ha profundizado la crisis económica, toda vez que el coste de oportunidad de dichos recursos se materializa a través de la reducción de los niveles de inversión.

² El espacio fiscal se encuentra fuertemente limitado, y las necesidades corrientes de corto plazo obligan a explorar alternativas que alivien dicha presión, o que incluso puedan llegar a crear espacio. El paquete fiscal medio para hacer frente a la crisis fue del 8,5% del PIB y los déficits fiscales aumentaron un 5,3% del PIB en promedio en 2020 ([cifras macroreporte BID 2021](#)), apuntando a un claro deterioro de las cuentas fiscales. En este escenario, resulta crucial explorar aquellos

eficientes e innovadoras que permitan una participación más activa del sector privado para dar respuesta a los objetivos de desarrollo de la región. Como recoge el reciente diagnóstico del Infrascopio 2021/2022, los países de América Latina y el Caribe han dado pasos significativos en la creación de entornos propicios para desarrollar e implementar APP eficientes y sostenibles a lo largo de los últimos años. Después de más de una década de progreso, las bases normativas e institucionales están en gran medida establecidas en toda la región; sin embargo, ahora el enfoque debe estar en las mejoras en la preparación de proyectos, el financiamiento, la gestión de riesgos y las evaluaciones ex post. Y son en estas áreas donde precisamente la experiencia chilena es de gran relevancia para ALC, y de especial interés en áreas como infraestructura social donde las necesidades de la región son enormes.³ En este sentido, **explorar y poner en valor el conocimiento derivado del exitoso programa chileno es de gran relevancia para toda la región**. Entre otras cuestiones relacionadas a las APP, Chile destaca por su apuesta en 1) la introducción de esquemas innovadores en el fondeo y financiamiento de la infraestructura – esquemas como el valor presente neto de los ingresos ([BID, 2021](#)) y el uso del valor residual son ejemplo de ello –; y 2) una agenda de APP en infraestructura hospitalaria que ha demostrado buenos resultados ([BID, 2021](#)), además de los factores mencionados anteriormente.

2.4 Alineación estratégica: La CT es coherente con la Estrategia Institucional Actualizada (UIS) del BID (AB-3190-2) a través de los siguientes pilares: (i) aumento de la movilización de recursos, mediante el apoyo a intervenciones de APP bien estructuradas; y (ii) inclusión social e igualdad, mediante la promoción de la provisión de infraestructuras que den a la población acceso a los servicios y mejores condiciones de vida.

mecanismos eficientes e innovadores que nos permitan usar un uso óptimo de los recursos públicos para el desarrollo de más y mejor infraestructura.

³En el sector sanitario de ALC, se estima una inversión requerida de cerca de 100.000 millones de dólares, sólo en nuevos [hospitales y equipamiento y modernización de la infraestructura existente](#), y en términos generales (gastos de capital y corrientes) un promedio de gasto en salud que duplique el actual 4% del PIB regional en los próximos 50 años debido a cambios demográficos y cambios en ingresos, avance tecnológico, productividad y políticas de salud (BID, 2018). A nivel regional el sector público de salud tiene la responsabilidad de proveer servicios al 66% de la población, que en 2020 llega a más de 417 millones de personas. En la mayor parte de los países esta población corresponde a personas sin trabajo formal ni cobertura de la seguridad social, asociándose de manera importante a grupos pobres y marginados, que presentan un perfil epidemiológico de mayor riesgo que la población que labora formalmente. Asimismo, como tiene la responsabilidad de atender a la población no cubierta por el sector privado o la seguridad social, debe entregar servicios en contextos territoriales más complejos (difícil acceso) o de baja densidad poblacional. Para responder a esta demanda enfrenta importantes desafíos en materias de inversión, operación y capacidad de gestión. Además de la brecha de inversión, el sector presenta una considerable brecha de eficiencia. Los altos niveles de ineficiencia en el gasto público en el sector, que presenta una infraestructura física obsoleta y pobremente mantenida. De acuerdo con estudios de eficiencia en el sector salud del BID; 22 de los 27 países de América Latina y el Caribe se sitúan en la mitad inferior de las clasificaciones mundiales de eficiencia promedio, y otros 12 en el 25% inferior. Existe una necesidad de mejorar la eficiencia en la provisión de servicios de salud en ALC, tanto por los costos crecientes como señalan Dmytraczzenko y Almeida (2015) así como por limitaciones presupuestarias de los gobiernos como señalan Izquierdo et al (2018). Dichos estudios plantean el uso de mecanismos de inversión que incentiven para un mejor desempeño en la provisión de servicios de salud. De acuerdo al [Perfil Sectorial para APP en Salud del BID](#), la experiencia incipiente en la región en la incorporación de participación privada a través de Asociaciones Público-Privadas en determinadas fases y servicios hospitalarios ha mostrado resultados positivos, pudiendo resultar un modo efectivo de cerrar la brecha de inversión y eficiencia en el sector. Como ejemplos, la experiencia chilena en APP hospitalarias muestra cómo los contratos de bata gris son más eficientes que el modelo de inversión y operación tradicional. El Ministerio de Salud de Chile encargó un estudio para comparar los modelos de contratación tradicional con los de APP en el sector. En dicho estudio, Saint-Pierre et al (2017) señalan que el precio promedio de construcción de los proyectos APP es un 22 por ciento más bajo que los ejecutados vía tradicional, adicionalmente el plazo de construcción fue un 35 por ciento inferior. Los contratos de APP en Chile incluyen servicios no clínicos tales como aseo, alimentación, vigilancia entre otros. El costo de operación del contrato APP mostró ser un 9 por ciento más económico que el tradicional, con un contrato que asegura el cumplimiento de los estándares, situación que no se daba bajo la gestión tradicional. En una línea similar, y en el marco de la Asociación Público-Privada entre el seguro de salud del Perú EsSalud y la empresa SALOG, se encontró una disminución del valor del inventario de más del 28%, acompañado por una reducción del 69% en el sobre stock y una reducción del 44% en su cobertura de stock en unidades, sin interrumpir ni disminuir la producción de los servicios de salud tales como la entrega de recetas, cirugías, o consultas a pacientes (IPA, 2018).

- 2.5 **Objetivo:** El objetivo principal de esta Cooperación Técnica No Reembolsable pasa por apoyar y desarrollar recomendaciones para el fortalecimiento del Programa Chileno de Concesiones en las fases de preparación, financiamiento y evaluación de proyectos, con foco en su sostenibilidad e impacto social (Componente 1). Asimismo, como experiencia puntera de la región, es igualmente un propósito de esta Cooperación extraer lecciones aprendidas de la experiencia chilena que ayuden a fortalecer los programas de colaboración público-privada el resto de los países de la región (Componente 2).

III. Descripción de las actividades/componentes y presupuesto

- 3.1 **Componente 1: Desarrollo de recomendaciones para el fortalecimiento del programa chileno de Concesiones en clave de sostenibilidad e impacto social.** Este componente estará estructurado a su vez en tres áreas interrelacionadas del ciclo de proyectos, como son su preparación, financiamiento, y evaluación, así como un foco particular en flexibilidad contractual.
- 3.1.1 **Subcomponente 1: preparación sostenible de concesiones en Chile:** manual de recomendaciones prácticas para el fortalecimiento de los procesos de preparación de proyectos desde una perspectiva de sostenibilidad integral (que incluye las dimensiones ambientales, social) para fomentar el cumplimiento de los ODS, la participación ciudadana y de comunidades locales, género e inclusividad.
- 3.1.2 **Subcomponente 2: financiamiento sostenible de las concesiones en Chile:** manual de recomendaciones prácticas para el desarrollo de alternativas de financiamiento sostenible de las concesiones en Chile, con foco en el rol de bonos verdes y sociales (sostenibles), atendiendo a la experiencia regional y extrarregional (son candidatos iniciales Colombia y Australia). Identificación de brechas de las condiciones de las bases de licitación actuales y cuáles serían las mejores condiciones para favorecer la llegada de inversionistas sostenibles. El trabajo incluido dentro de este componente debe reflejar el camino hacia potenciales sellos / certificaciones en materia de sostenibilidad.
- 3.1.3 **Subcomponente 3: evaluación de impacto social y cumplimiento de ODS de las concesiones en Chile:** desarrollo de metodología/herramienta para la evaluación ex post de concesiones en Chile desde una perspectiva de impacto social y sostenibilidad integral, atendiendo a los diversos sectores de infraestructura económica y social.
- 3.1.4 **Subcomponente 4: flexibilidad contractual / adaptación a prácticas innovadoras y superación de obsolescencia tecnológica:** una de las principales preocupaciones en el ámbito de concesiones pasa por generar instrumentos y mecanismos que otorguen un grado de flexibilidad suficiente sobre los contratos para poder hacer frente a la obsolescencia tecnológica, adaptación a prácticas innovadoras, revisión de estándares, tarifas, y niveles de servicio, entre otros. En otras palabras, cómo combinar la fortaleza contractual con la necesaria evolución y flexibilidad de los mismos, asegurando el cumplimiento de las partes y salvaguardando el equilibrio económico-financiero de los contratos.
- 3.2 **Componente 2: Lecciones aprendidas en la experiencia chilena para el fortalecimiento del entorno de las Asociaciones Público-Privadas en América Latina y el Caribe.** Este componente financiará actividades de intercambio de experiencias y conocimiento (encuentros y talleres en Chile y en otros países acordados) entre la Dirección General de Concesiones de Chile, e instituciones análogas en otros países de la Región con menor experiencia relativa en alguna de las dimensiones del desarrollo de proyectos de colaboración público-privada (de acuerdo al diagnóstico del Infrascopio), así como el desarrollo de un manual de lecciones aprendidas a partir de estos intercambios. De especial relevancia es conocer la práctica del Panel Técnico de Concesiones como mecanismo de solución de controversias. Son candidatos iniciales Colombia, Costa Rica, Panamá, y Perú.

Presupuesto Indicativo

Actividad / Componente	Descripción	BID/Financiamiento por Fondo	Total
Componente 1: Desarrollo de recomendaciones para el fortalecimiento del programa chileno de Concesiones en clave de sostenibilidad e impacto social	<ul style="list-style-type: none"> • Subcomponente 1: preparación sostenible de concesiones en Chile • Subcomponente 2: financiamiento sostenible de las concesiones en Chile • Subcomponente 3: evaluación de impacto social y cumplimiento de ODS de las concesiones en Chile. • Subcomponente 4: flexibilidad contractual / adaptación a prácticas innovadoras y superación de obsolescencia tecnológica 	400,000	400,000
Componente 2: Lecciones aprendidas en la experiencia chilena para el fortalecimiento del entorno de las Asociaciones Público-Privadas en América Latina y el Caribe	Actividades de intercambio de experiencias y conocimiento (encuentros y talleres en Chile y en otros países acordados) entre la DGC de Chile, e instituciones análogas en otros países de la Región. Son candidatos iniciales Colombia, Costa Rica, Panamá, y Perú.	100,000	100,000
Total		500,000	500,000

- 3.3 El Jefe de Equipo será el responsable de la supervisión de la CT con el apoyo de los miembros del equipo.
- 3.4 El equipo del proyecto tendrá la responsabilidad de monitorear la ejecución de la CT. La CT contempla bajo su financiación el monitoreo del trabajo realizado por los consultores individuales y firmas consultoras contratadas para la realización de las actividades antes descritas.
- 3.5 El equipo del proyecto tendrá la responsabilidad de evaluar el trabajo realizado. Se incluye una evaluación externa independiente al final de la ejecución de la CT.

IV. Agencia Ejecutora y estructura de ejecución

- 4.1 El Banco será el organismo ejecutor del proyecto, a través VPC/PPP que tiene el conocimiento especializado en la prestación de asistencia en los temas de interés relacionados con el objeto de esta TC. El período de ejecución y desembolso será de 36 meses y el UDR será VPC/PPP.
- 4.2 **Adquisiciones.** Las actividades a ejecutar bajo esta operación se han incluido en el Plan de Adquisiciones (Anexo) y serán ejecutadas de acuerdo con los métodos de adquisiciones establecidos del Banco, a saber: (a) Contratación de consultores individuales, según lo establecido en las normas AM-650; (b) Contratación de firmas consultoras para servicios de naturaleza intelectual según la GN-2765-4 y sus guías operativas asociadas (OP-1155-4) y (c) Contratación de servicios logísticos y otros servicios distintos a consultoría, de acuerdo a la política GN-2303-28.

V. Riesgos importantes

- 5.1 Los riesgos de implementación de esta CT son bajos. Esta CT coincide perfectamente con los objetivos del BID y el trabajo se realizará internamente bajo la guía directa del líder del equipo VPC / PPP. Todas las actividades serán coordinadas entre el Equipo de proyecto y los responsables designados en la Dirección General de Concesiones de Chile.

VI. Salvaguardias Ambientales

- 6.1 La CT propuesta no tendrá impactos ambientales ni sociales ya que no financiará inversiones directas en infraestructura. Ésta únicamente financiará investigación, elaboración de estudios y el desarrollo de una red de conocimiento. Esta CT no financiará estudios de factibilidad o prefactibilidad de proyectos de inversión ni estudios ambientales y sociales asociados; por lo tanto, no tiene requisitos aplicables del Marco de Política Ambiental y Social del Banco (MPAS).

Anexos Requeridos:

[Matriz de Resultados - CH-T1285](#)

[Términos de Referencia - CH-T1285](#)

[Plan de Adquisiciones - CH-T1285](#)